Dato' Muhamad Farid bin Haji Ahmad Ridhwan lwn Pendakwa Raya

MAHKAMAH TINGGI (KUALA LUMPUR) — RAYUAN JENAYAH NO 41–41 TAHUN 2006
SURAYA OTHMAN H
10 FEBRUARY 2009

Undang-Undang Hasil — Cukai pendapatan — Kegagalan membayar — Sama ada tindakan menuntut jumlah hutang atau cukai yang tertunggak boleh dibuat secara prosiding jenayah — Sama ada tindakan sivil satu-satunya cara menuntut tunggakan

Undang-Undang Pentadbiran — Perundangan subsidiari — Ultra vires — Pendakwaan berdasarkan peruntukan s 75 Akta Cukai Pendapatan 1967 dan hukuman di bawah k 17 Kaedah-Kaedah Cukai Pendapatan (Potongan Daripada Saraan) 1994 — Sama ada tindakan sah — Sama ada melampaui kuasa yang diberikan oleh Akta induk — Sama ada k 17 ultra vires s 75

Perayu dalam kes ini telah disabitkan dan didapati bersalah oleh mahkamah majistret terhadap kesemua 47 pertuduhan di bawah k 10(1) Kaedah-Kaedah Cukai Pendapatan (Potongan Dari Saraan) 1994 ('KKCP') kerana kegagalan beliau, atas kapasiti beliau sebagai pengarah di dua buah syarikat, untuk membayar (meremitkan) amaun cukai yang perlu dipotong dan dibayar olehnya daripada saraan pekerja kepada Ketua Pengarah Hasil Dalam Negeri. Mahkamah telah menjatuhkan hukuman denda sebanyak RM550 jika gagal lima hari penjara bagi setiap pertuduhan. Selanjutnya, berdasarkan peruntukan k 17 KKCP 1994, mahkamah telah mengarahkan perayu membayar cukai tertunggak berjumlah RM107,395 secara ansuran berdasarkan tempoh yang ditetapkan sehingga penyelesaian penuh. Perayu merayu terhadap sabitan dan hukuman yang dikenakan. Isu yang dibangkitkan, antara lain, adalah sama ada terdapat peruntukan yang membenarkan tindakan menuntut jumlah hutang atau cukai yang tertunggak tersebut dibuat secara prosiding jenayah.

Diputuskan, membenarkan rayuan perayu:

(1) Tindakan sivil adalah satu-satunya cara untuk menuntut cukai yang tertunggak tersebut. Jika dilihat secara keseluruhan peruntukan di

dalam Akta Cukai Pendapatan 1967 ('ACP 1967'), tidak terdapat mana-mana peruntukan yang membenarkan tindakan menuntut jumlah hutang atau cukai yang tertunggak tersebut secara prosiding jenayah, melainkan seperti mana yang dinyatakan di dalam s 154(1)(ea) (lihat perenggan 26).

(2) Tindakan melakukan pendakwaan terhadap perayu berdasarkan peruntukan s 75 ACP 1967 dan dihukum di bawah k 17 KKCP 1994 berkenaan adalah tidak sah. Kaedah 17 tersebut adalah 'ultra vires' kepada s 75 walaupun ia adalah satu peruntukan yang sah di bawah s 154(1) Akta tersebut (lihat perenggan 41).

(3) Apabila majistret meminda kesemua pertuduhan di akhir kes pendakwaan dengan memasukkan peruntukan di bawah s 75 ACP 1967 tersebut, maka ia sudah menjadi satu tindakan sivil. Ini adalah kerana s 75 dan s 75A secara jelas memperuntukkan melalui s 75A(b) bahawa sebarang jumlah yang tertunggak haruslah dituntut menerusi cara yang diperuntukkan di bawah s 106 iaitu melalui prosiding sivil (lihat perenggan 7, 42).

(4) Dalam kes ini, k 17 KKCP telah diwujudkan khusus bagi perlanggaran kepada perkara-perkara yang dinyatakan sahaja iaitu kk 3, 7, 13 dan 10(1) tetapi tidak terpakai kepada s 75 ACP 1967 iaitu Akta induk berkenaan. Dengan memasukkan kedua-dua s 75 ACP 1967 dan k 10(1) KKCP di dalam satu pertuduhan, ia amat memprejudiskan perayu kerana kedua-dua peruntukan undang-undang tersebut mempunyai kausa tindakan yang berlainan; satu prosiding sivil dan satu lagi prosiding jenayah (lihat perenggan 43).

[English summary

The appellant was convicted and found guilty by the magistrate's court on all accounts of 47 charges under r 10(1) Income Tax (Deduction from Remuneration) Rules 1994 ('the Rules') on his failure as director for two companies to remit the taxable amount which was deductible and payable by him on the employees' income to the state director of the Inland Revenue. The court sentenced the appellant to a fine amounted to RM550 and in default to five days imprisonment for each charge. Further, in pursuant to r 17 of the Rules, the court ordered the appellant to pay arrears of tax of RM107,395 in instalment within the prescribed time period until the full completion. The appellant appealed against the conviction and sentence. The issue raised herewith, inter alia, was whether there was a provision that allowed the proceedings to claim debt or arrears of tax by way of criminal proceedings.

Held, allowing the appellant's appeal:

(1) The only way to claim for the said arrears of tax was through civil proceedings. Looking as a whole the provisions of the Income Tax Act 1967 ('ITA 1967'), there is no provision that allowed any action to claim for the debt or arrears of maintenance by way of criminal proceedings, except as provided under s 154(1)(ea) (see para 26).

(2) The action in prosecuting the appellant by virtue of s 75 of the ITA 1967 and sentencing under r 17 of the Rules were void. Rule 17 is ultra vires s 75 although it is a valid provision under s 154(1) of the Act (see para 41).

(3) When the magistrate amended all the charges at the end of the prosecution's case by inserting the provisions of s 75 of the ITA 1967, it then became a civil action. This was due to the fact that ss 75 and 75A clearly provide vide s 75A(b) that any amount of arrears have to be claimed through the mode prescribed under s 106 ie through civil proceedings (see paras 7, 42).

(4) In this case, r 17 of the Rules was created especially for the breach of only the stated matters which are rr 3, 7, 13 and 10(1) but not applicable to s 75 of the ITA 1967 ie the parent Act. To include both s 75 of the ITA 1967 and r 10(1) of the Rules in one charge, was very prejudicial to the appellant as both provisions carried two different cause of actions; one civil proceedings while another was criminal proceedings (see para 43).]

Nota-nota

Untuk kes mengenai kegagalan membayar cukai pendapatan, lihat 10 *Mallal's Digest* (4th Ed, 2005 Reissue) perenggan 2335.

Untuk kes-kes mengenai ultra vires perundangan subsidiari, lihat 1 *Mallal's Digest* (4th Ed, 2005 Reissue) perenggan 890–892.

Kes-kes yang dirujuk

McEldowney v Forde [1969] 2 All ER 1039, HL (dirujuk)

Ooi Kean Thong & Anor v Public Prosecutor [2006] 3 MLJ 389, MP (dirujuk)

Pengarah Tanah dan Galian Wilayah Persekutuan v Sri Lempah Enterprises [1979] 1 MLJ 135, MP (dirujuk)

Undang-undang yang dirujuk

Akta Cukai Pendapatan 1967 ss 75, 75A, 75A(b), 106, 154(1), 154(1)(a), (b), (c), (d), (e), (ea), (f)

Akta Kumpulan Wang Simpanan Pekerja 1991 ss 60, 65(1)

Akta Tafsiran 1948 dan 1967 ss 3, 23(1)

Kaedah-Kaedah Cukai Pendapatan (Potongan Dari Saraan) 1994 k 10(1), 17

Bernard Francis Gomez (Bernard Gomez & Co) bagi pihak perayu.

Shamsul Sulaiman (Timbalan Pendakwa Raya, Jabatan Peguam Negara) bagi pihak responden.

Suraya Othman H:

[1] Perayu dalam kes ini telah dihadapkan di Mahkamah Majistret Kuala Lumpur bagi 47 pertuduhan di bawah k 10(1) Kaedah-Kaedah Cukai Pendapatan (Potongan Dari Saraan) 1994 ('KKCP 1994') kerana kegagalan beliau sebagai pengarah syarikat untuk membayar (meremitkan) amaun cukai yang perlu dipotong dan dibayar olehnya daripada saraan pekerja kepada Ketua Pengarah Hasil Dalam Negeri ('KPHDN'). Kegagalan tersebut merupakan satu kesalahan yang boleh dihukum dengan hukuman denda tidak melebihi RM1,000 atau penjara tidak melebihi enam bulan atau kedua-duanya di bawah k 17 KKCP 1994 yang sama.

[2] Pertuduhan-pertuduhan tersebut dikenakan terhadap perayu atas kapasiti beliau sebagai pengarah di dua buah syarikat berlainan iaitu Syarikat Alif Telecommunications Sdn Bhd dan Syarikat Deltaria Sdn Bhd.

[3] Pertuduhan pertama yang dihadapi oleh perayu ketika mula-mula dituduh adalah seperti berikut:

H87-00518-2006

Bahawa kamu Dato' Muhamad Farid bin Haji Ahmad Ridhwan (K/P: 560105715439) Pengarah Syarikat DELTRIA SDN BHD yang beralamat di 57-2 Medan Setia Satu, Plaza Damansara, Bukit Damansara, 50490 Kuala Lumpur setelah dikehendaki oleh Ketua Pengarah Hasil Dalam Negeri di bawah subseksyen 10(1) Kaedah-Kaedah Cukai Pendapatan (Potongan Dari Saraan) 1994 untuk membayar kepada Ketua Pengarah Hasil Dalam Negeri tidak lewat daripada hari kesepuluh bulan April 2003 jumlah RM3,529 yang merupakan amaun cukai yang perlu dipotong dan dibayar oleh kamu daripada saraan pekerja dalam bulan Mac 2003 dengan tiada sebab yang munasabah telah gagal mematuhi Kaedah tersebut.

Oleh itu kamu telah melakukan satu kesalahan yang boleh dihukum di bawah Kaedah 17, Kaedah-Kaedah Cukai Pendapatan (Potongan Daripada Saraan) 1994.

[4] Lain-lain pertuduhan adalah sama seperti di atas melainkan ia melibatkan tempoh masa, jumlah cukai dan syarikat yang berlainan.

[5] Pihak pendakwaan kemudiannya memohon supaya kesemua pertuduhan tersebut dipinda dengan menambahkan perkataan 'sebagai majikan'. Pindaan tersebut tidak dibantah oleh pihak peguambela.

[6] Pertuduhan pindaan (kali pertama) adalah seperti berikut: **A**

H87-00518-2006 (pindaan)

Bahawa kamu Dato' Muhamad Farid bin Haji Ahmad Ridhwan (K/P: 560105715439) Pengarah Syarikat DELTARIA SDN BHD yang beralamat di 57-2 Medan Setia Satu, Plaza Damansara, Bukit Damansara, 50490 Kuala Lumpur sebagai majikan setelah dikehendaki oleh Ketua Pengarah Hasil Dalam Negeri di bawah subseksyen 10(1) Kaedah-Kaedah Cukai Pendapatan (Potongan Dari Saraan) 1994 untuk membayar kepada Ketua Pengarah Hasil Dalam Negeri tidak lewat daripada hari kesepuluh bulan April 2003 jumlah RM3,529 yang merupakan amaun cukai yang perlu dipotong dan dibayar oleh kamu daripada saraan pekerja dalam bulan Mac 2003 dengan tiada sebab yang munasabah telah gagal mematuhi Kaedah tersebut. **B** **C**

Oleh itu kamu telah melakukan satu kesalahan yang boleh dihukum di bawah Kaedah 17, Kaedah-Kaedah Cukai Pendapatan (Potongan Daripada Saraan) 1994. **D**

[7] Kesemua pertuduhan tersebut dipinda sekali lagi, kali ini atas perintah mahkamah di akhir kes pendakwaan setelah pihak pendakwa menutup kes mereka. Peruntukan di bawah s 75 Akta Cukai Pendapatan 1967 ('ACP 1967') telah dimasukkan. **E**

[8] Pertuduhan yang dipinda (kali kedua) tersebut berbunyi:

Bahawa kamu Pengarah yang bertanggungan di bawah seksyen 75 Akta Cukai Pendapatan 1967 bagi Syarikat DELTARIA SDN BHD yang beralamat di 57-2 Medan Setia Satu, Plaza Damansara, Bukit Damansara, 50490 Kuala Lumpur yang mana syarikat tersebut merupakan majikan yang dikehendaki oleh Ketua Pengarah Hasil Dalam Negeri di bawah subseksyen 10(1) Kaedah-Kaedah Cukai Pendapatan (Potongan Dari Saraan) 1994 untuk membayar kepada Ketua Pengarah Hasil Dalam Negeri tidak lewat daripada hari ke sepuluh bulan April 2003 jumlah RM3,529 yang merupakan amaun cukai yang perlu dipotong dan dibayar oleh kamu daripada saraan pekerja dalam bulan Mac 2003 dengan tiada sebab yang munasabah telah gagal mematuhi Kaedah tersebut. **F** **G**

Oleh itu kamu telah melakukan satu kesalahan yang boleh dihukum di bawah Kaedah 17, Kaedah-Kaedah Cukai Pendapatan (Potongan Daripada Saraan) 1994. **H**

[9] Selepas kesemua pertuduhan pindaan itu dibacakan, perayu menafikan segala pertuduhan dan minta dibicarakan. Kemudiannya puan majistret yang bijaksana telah memutuskan bahawa pihak pendakwaan telah berjaya membuktikan kes prima facie yang harus dijawab oleh perayu. Oleh yang **I**

demikian, mahkamah telah memanggil perayu membela diri terhadap kesemua tuduhan pindaan (kali kedua) tersebut.

[10] Hanya seorang saksi dikemukakan oleh pihak pembelaan iaitu perayu sendiri yang memilih untuk memberi keterangan secara bersumpah.

[11] Di akhir kes pembelaan, puan majistret yang bijaksana telah memutuskan bahawa pihak pembelaan telah gagal menimbulkan keraguan yang munasabah terhadap kes pendakwan. Berdasarkan keputusan tersebut, perayu telah disabitkan dan didapati bersalah bagi kesemua 47 pertuduhan pindaan (kali kedua) tersebut.

[12] Mahkamah kemudiannya telah menjatuhkan hukuman denda sebanyak RM550 jika gagal lima hari penjara bagi setiap pertuduhan. Selanjutnya berdasarkan peruntukan k 17 KKCP 1994, mahkamah telah mengarahkan perayu membayar jumlah cukai tertunggak berjumlah RM107,395 secara ansuran berdasarkan tempoh yang ditetapkan sehingga penyelesaian penuh. Permohonan perayu supaya peiaksanaan bayaran cukai tertunggak tersebut ditangguhkan sehingga selesai rayuan ke Mahkamah Tinggi telah ditolak.

[13] Berdasarkan kepada sabitan dan hukuman yang dikenakan, perayu mengemukakan rayuan ini. Setelah mendengar hujahan daripada kedua-dua pihak, mahkamah ini telah membenarkan rayuan perayu dan juga memerintahkan supaya denda yang telah dibayar oleh perayu dipulangkan.

[14] Berikut adalah alasan kepada penghakiman tersebut.

[15] Pertuduhan-pertuduhan yang dihadapi oleh perayu adalah di bawah k 10(1) KKCP 1994. Kaedah tersebut memperuntukkan:

> 10 Payment of amounts deducted and returns.
>
> (1) Every employer shall pay to the Director General, not later than the 10th day of every calendar month, the total amount of tax deducted by him from the remuneration of employees during the preceding calendar month, and shall render to the Director General a return setting out the names, identity card number of if none, passport number and tax reference number (if any) of those employees from whose remuneration he has made deductions, under rule 3 or rule 4, during the preceding calendar months, and, where he has failed to make the deduction from the remuneration of any employee which he was required by virtue of these Rules, a return setting out:

(a) the name, identity card number or if none, passport number and tax reference number (if any) of the employee concerned;

(b) the amount of deduction which he has failed to make; and

(c) the reasons for his failure.

(2) The Director General shall give the employer a receipt for the total amount of deductions paid under subrule (1).

(3) Within thirty days after the end of each calendar year, every employer shall give to every employee from whose remuneration he has made any deduction in respect of tax, a statement stating the total remuneration for the calendar year in question and the total amount of deductions made during that year.

[16] Hukuman terhadap kesalahan di bawah kaedah tersebut adalah di bawah k 17 KKCP 1994.

[17] Kaedah 17 memperuntukkan:

17 Any person, who without reasonable excuse, fails to comply with rules 3, 7, 13 and subrule 10(1) shall be guilty of an offence and shall on conviction, be liable to a fine not exceeding one thousand ringgit or to imprisonment for a term not exceeding six months or to both.

[18] KKCP 1994 merupakan sebuah perundangan subsidiari yang diwujudkan di bawah satu Akta induk. Akta induk yang dimaksudkan ini adalah Akta Cukai Pendapatan 1967 (Akta 53) ('ACP 1967'). Seksyen 154(1) ACP 1967 telah memberi kuasa kepada Menteri bagi membuat pelbagai kaedah/peraturan bagi pelbagai tujuan seperti yang dinyatakan dari (a) hingga (f).

[19] Seksyen 154(1) ACP 1967 menyatakan:

154 Power to make rules.

(1) The Minister may make rules —

(a) providing for the deduction and payment of tax at the source in respect of income from any employment and income of the kind mentioned in section 4(e) and for the recovery of tax which has or should have been so deducted;

(b) prescribing, except where section 152(1) applies, anything required by this Act to be prescribed;

(c) implementing or facilitating the operation of an arrangement having effect under section 132;

(d) regulating the practice and procedure in appeals to the Special Commissioners and the Special Commissioners' own procedure;

(e) requiring any person chargeable to tax who intends to leave Malaysia to produce a certificate that he has paid all tax and other sums due from him under this Act or that the Director General does not object to his departure, and preventing any such person from leaving Malaysia if he fails to produce such a certificate;

(ea) prescribing penalties for any contravention or failure to comply with any of the provisions of any rules made under this section:

Provided that no such penalty shall exceed the penalty prescribed under section 120;

(f) for facilitating generally the operation of this Act.

[20] Perayu telah didakwa atas kapasitinya sebagai pengarah kedua-dua syarikat berkenaan. Atas sebab inilah pindaan (kali kedua) terhadap pertuduhan-pertuduhan telah dibuat oleh puan majistret dengan memasukkan s 75 ACP 1967. Seksyen ini menetapkan tanggungjawab syarikat untuk melaksanakan sesuatu perkara yang dikehendaki oleh Akta kepada orang-orang yang tertentu dan salah seorang daripada orang-orang tertentu itu termasuklah pengarah syarikat tersebut.

[21] Seksyen 75 ACP 1967 memperuntukkan:

75 Companies and bodies of persons.

(1) Responsibility for doing all acte and things required to be done by or on behalf of a company or body of persons for the purposes of this Act shall lie jointly and severally —

(a) in the case of a company with —

(i) the manager or other principal officer in Malaysia;

(ii) the directors;

(iii) the secretary; and

(iv) any person (however styled) exercising the functions of any of the persons mentioned in the foregoing sub-paragraphs; and

(b) in the case of a body of persons, with —

(i) the manager;

(ii) the treasure;

(iii) the secretary; and

(iv) the members of its controlling authority.

(2) The liquidator of a company which is being would up shall not distribute any of the assets of the company to its shareholders unless he has made provision (in so far as he is able to do so out of the assets of the company) for the payment in full of any tax which he knows or might reasonably expect to be payable by the company under this Act or to be deductible by the company under section 107.

(3) Any liquidator who fails to comply with subsection (2) shall be liable to pay a penalty equal to the amount of the tax to which the failure relates.

(4) Section 125(2) shall apply to a penalty imposed by subsection (3) of this section as it applies to a penalty imposed by section 112(3) or 113(2).

[22] Apabila kita menyentuh s 75 ACP 1967, kita juga harus melihat kepada s 75A yang menyenaraikan liabiliti atau tanggungjawab seorang pengarah.

[23] Seksyen 75A ACP 1967 memperuntukkan:

75A Director's liability.

(1) Notwithstanding anything contrary to this Act or any other written law —

(a) where any tax is due and payable under this Act by a company, any person who is a director of that company during the period in which that tax is liable to be paid by that company; or

(b) where any debt is due and payable from an employer under any rules made pursuant to section 107 and the employer is a company, any person who is a director of that company during the period in which the debt is liable to be paid by that company, shall be jointly and severally liable for such tax or debt, as the case may be, that is due and payable and shall be recoverable under section 106 from that person.

A (2) In this section, 'director' means any person who —

(a) is occupying the position of director (by whatever name called), including any person who is concerned in the management of the company's business; and

B (b) is, either on his own or with one or more associates within the meaning of subsection 139(7), the owner or, or able directly or through the medium of other companies or by any other indirect means to control, more that fifty per cent of the ordinary share capital of the company ('ordinary share capital' here having the same meaning as in the definition of 'director' in section 2).

C

[24] Seksyen 75A secara jelas memperuntukkan bahawa seorang pengarah adalah bertanggungjawab untuk membayar cukai atau hutang syarikat dan
D sebarang tindakan bagi mendapatkan semula jumlah hutang yang tertunggak tersebut haruslah dibuat berdasarkan peruntukan di bawah s 106 Akta berkenaan.

[25] Seksyen 106(1) ACP 1967 menyatakan
E

106 Recovery by suit

(1) Tax due and payable may be recovered by the Government by civil proceedings as a debt due to the Government.

F

[26] Tindakan sivil seperti mana yang dinyatakan di atas adalah satu-satunya cara untuk menuntut cukai yang tertunggak tersebut. Ia tidak sama sekali memperuntukkan sebarang cara tindakan lain termasuklah prosiding jenayah bagi menuntut jumlah yang tersebut.
G

[27] Jika dilihat secara keseluruhan peruntukan di dalam ACP 1967 ini, tidak terdapat mana-mana peruntukan yang membenarkan tindakan menuntut jumlah hutang atau cukai yang tertunggak tersebut secara prosiding jenayah, melainkan seperti mana yang dinyatakan di dalam
H s 154(1)(ea).

[28] Oleh yang demikian, timbul persoalan iaitu adakah s 154(1)(ea) ACP 1967 itu juga merangkumi kesalahan seperti mana yang dinyatakan dalam s 75 seperti mana yang dihadapi oleh perayu.
I

[29] Atas isu ini, timbalan pendakwa raya yang bijaksana telah berhujah di dalam hujahan bertulisnya seperti berikut: **A**

> Perayu/OKS telah gagal mengenalpasti bahawa pengenaan s 75A ACP dan s 106 ACP hanyalah sebagai satu alternatif untuk kaedah mendapatkan balik cukai tertunggak dan terhutang iaitu melalui prosiding sivil di mahkamah. Saman terhadap perayu/OKS pula adalah di bawah peruntukan k 10(1) KKCP iaitu kesalahan gagal mematuhi kaedah untuk membuat potongan dan juga meremitkan bayaran tersebut kepada KPHDN dalam tempoh yang ditetapkan. Kaedah itu pula dibaca bersama-sama dengan s 75 ACP bagi mempertanggungjawabkan pengarah terhadap arahan di bawah peruntukan k 10(1) tersebut. Saman yang difailkan adalah di bawah peruntukan Kanun Acara Jenayah memandangkan terdapat seksyen untuk hukuman di bawah k 17 KKCP … **B** **C**

[30] Bagi melihat sama ada hujahan timbalan pendakwa raya di atas mempunyai merit atau tidak, mahkamah ini harus melihat atau membincangkan isu undang-undang berkaitan perundangan subsidiari dan hubungannya dengan Akta induk. **D**

[31] Perundangan subsidiari telah didefinasikan di bawah s 3 Akta Tafsiran 1948 dan 1967 (Akta 388) sebagai: **E**

> Definitions
>
> 'subsidiary legislation' means any proclamation, rule, regulation, order, notification, by law or other instrument made under any Act, Enactment, Ordinance or other lawful authority and having legislative effect; **F**

[32] Berdasarkan kuasa perundangan yang ada, Parlimen dan Dewan Undangan Negeri boleh menurunkan atau mewakilkan kuasa yang ada kepada mana-mana individu atau badan, biasanya Yang di-Pertuan Agong, Menteri Kabinet ataupun pihak berkuasa tempatan, individu atau badan yang diwakilkan kuasa itu kemudiannya bolehlah mewujudkan pelbagai perundangan subsidiari berdasarkan kuasa yang diperuntukkan itu. Bagi memudahkan urusan atau perlaksanaan sesuatu undang-undang itu, pihak yang diberi kuasa membuat perundangan subsidiari itu diberikan kuasa budi bicara dalam memutuskan sesuatu. **G** **H**

[33] Kuasa budi bicara yang diberikan ini telah menjadi semakin meluas dan ia mempunyai hubungan atau kesan secara langsung dengan kepentingan awam dan individu. Adakalanya ia boleh menjurus kepada penyalahgunaan kuasa. **I**

[34] Oleh yang demikian, mahkamah mempunyai kuasa kawalan ke atas setiap perundangan subsidiari dan keputusan budi bicara yang dilakukan bagi

memastikan ia adalah menurut peruntukan undang-undang. Dalam kes *Pengarah Tanah dan Galian Wilayah Persekutuan v Sri Lempah Enterprises* [1979] 1 MLJ 135, Raja Azlan Shah FJ menyatakan (di ms 148):

> … unfettered discretion is a contradiction in terms… every legal power must have legal limits, otherwise there is dictatorship.

[35] Kawalan mahkamah terhadap kuasa perundangan subsidiari ini adalah melalui doktrin ultra vires. Prinsip ini bermaksud tiada siapa ataupun pihak-pihak boleh melakukan sesuatu melebihi daripada kuasa yang telah diperuntukkan. Sekiranya ia dilakukan, maka tindakan itu boleh diisytiharkan oleh mahkamah sebagai tidak sah ataupun 'ultra vires' kepada kuasa yang telah diberikan.

[36] Adalah prinsip penting dalam perundangan subsidiari bahawa ia haruslah diwujudkan atau dilaksanakan berdasarkan kuasa yang telah diberikan dalam Akta induk. Sekiranya ia melampaui kuasa yang diberikan oleh Akta induk, sebarang tindakan yang dilakukan di bawah perundangan subsidiari itu bolehlah dianggap sebagai 'ultra vires' dan tidak sah.

[37] Dalam kes *Ooi Kean Thong & Anor v Public Prosecutor* [2006] 3 MLJ 389, Richard Malanjum HMP(pada ketika itu) semasa membaca keputusan Mahkamah Persekutuan menyatakan:

> … another and more commonly relied upon is whether the subsidiary legislation is ultra vires the parent Act or briefly put, whether it is beyond the scope or ambit of the parent Act. This is described as substantive ultra vires. But we hasten to add that in Malaysia with written constitution it should be noted that for a subsidiary legislation to be intra vires it must be within the ambit of the parent Act as well as not inconsistent with any provisions in the Constitution. Thus, when substantive ultra vires as a ground is relied upon the function of the court is basically threefold: 'first, to determine the meaning of the words used in the Act of Parliament itself to describe the subordinate legislation which that authority is authorised to make, secondly, to determine the meaning of the subordinate legislation itself and finally to decide whether the subordinate legislation complies with that description…

[38] Prinsip-prinsip di atas telah dinyatakan oleh Lord Diplock di dalam kes *McEldowney v Forde* [1969] 2 All ER 1039 dan telah diterima pakai sebagai prinsip asas perundangan dalam isu ini.

[39] Oleh yang demikian, berdasarkan tiga prinsip di atas mahkamah boleh melihat dan seterusnya membuat keputusan sama ada sesuatu perundangan subsidiari yang diwujudkan atau pelaksanaan sesuatu kuasa di bawah perundangan itu adalah betul atau tidak berdasarkan kuasa yang ada.

[40] Prinsip bahawa sesuatu perundangan subsidiari itu tidak boleh 'ultra vires' Akta induk dinyatakan di dalam s 23(1) Akta Tafsiran apabila ia menyatakan:

> 23(1) Any subsidiary legislation that is inconsistent with an Act (including the Act under which the subsidiary legislation was made) shall be void to the extent of the inconsistency.

[41] Berbalik semula kepada rayuan di hadapan mahkamah ini, berdasarkan prinsip-prinsip yang dinyatakan di atas, saya berpendapat tindakan melakukan pendakwaan terhadap perayu berdasarkan peruntukan s 75 ACP 1967 dan dihukum di bawah k 17 KKCP 1994 berkenaan adalah tidak sah. Kaedah 17 tersebut adalah 'ultra vires' kepada s 75 walaupun ia adalah satu peruntukan yang sah di bawah s 154(1) Akta tersebut.

[42] Apabila puan majistret yang bijaksana telah meminda kesemua pertuduhan di akhir kes pendakwaan dengan memasukkan peruntukan di bawah s 75 ACP 1967 tersebut, maka ia sudah menjadi satu tindakan sivil. Ini adalah kerana s 75 dan s 75A secara jelas memperuntukkan melalui s 75A(b) bahawa sebarang jumlah yang tertunggak haruslah dituntut menerusi cara yang diperuntukkan di bawah s 106 iaitu melalui prosiding sivil.

[43] Dalam kes ini, k 17 Kaedah-Kaedah Cukai Pendapatan (Potongan Daripada Saraan) 1994 telah diwujudkan khusus bagi perlanggaran kepada perkara-perkara yang dinyatakan sahaja iaitu kk 3, 7, 13 dan 10(1) tetapi tidak terpakai kepada s 75 ACP 1967 iaitu Akta induk berkenaan.

Dengan memasukkan kedua-dua ss 75 ACP 1967 dan k 10(1) KKCP 1994 di dalam satu pertuduhan, ia amat memprejudiskan perayu kerana kedua-dua peruntukan undang-undang tersebut mempunyai kausa tindakan yang berlainan; satu prosiding sivil dan satu lagi prosiding jenayah.

[44] Sebagai perbandingan, mahkamah membuat rujukan kepada Akta Kumpulan Wang Simpanan Pekerja 1991 (Akta 452) ('AKWSP 1991').

[45] Seksyen 60 Akta tersebut secara jelas memperuntukkan penalti atau hukuman yang boleh dikenakan kepada sesiapa yang melanggar peruntukan-peruntukan di dalamnya.

[46] Seksyen 60 AKWSP 1991 memperuntukkan:

General penalty

60 Any person who contravenes any provision of this Act or any regulations or rules made thereunder shall be guilty of an offence and if no special penalty is expressly provided in this Act or the regulations or rules made thereunder shall, on conviction, be liable to imprisonment for a term not exceeding six months or to a fine not exceeding two thousand ringgit or to both.

[47] Secara jelas peruntukan di atas memperuntukkan prosiding jenayah kepada sesiapa yang melanggar peruntukan di bawah Akta tersebut atau mana-mana peraturan atau kaedah di bawahnya.

[48] Di samping prosiding jenayah tersebut, AKWSP 1991 ini juga memperuntukkan prosiding sivil bagi mendapatkan kembali caruman yang tertunggak. Seksyen 65(1) AKWSP 1991 memperuntukkan:

65 Civil proceedings to recover contributions

(1) Notwithstanding the provisions of any other written law all contributions payable under this Act may, without prejudice to any other remedy, be recoverable by the Board summarily as a civil debt.

[49] Berdasarkan peruntukan-peruntukan AKWSP 1991 di atas, selain daripada dikenakan hukuman kerana melanggar mana-mana peruntukan Akta tersebut, pesalah berkenaan juga akan berhadapan dengan tindakan sivil bagi menjelaskan sebarang jumlah yang terhutang.

[50] Kalau dibandingkan ACP 1967 dengan AKWSP 1991, adalah amat jelas bahawa ACP 1967 selaku Akta induk tidak mempunyai sebarang peruntukan bagi mengenakan tindakan di bawah prosiding jenayah terhadap mana-mana orang yang gagal meremitkan amaun cukai yang kena dipotong daripada saraan pekerja kepada KPHDN.

[51] Oleh yang demikian, berdasarkan alasan-alasan di atas, mahkamah ini berpendapat, pertuduhan-pertuduhan yang dikenakan terhadap perayu adalah cacat dan bersifat 'ultra vires'. Dengan ini, mahkamah membenarkan rayuan terhadap kesemua pertuduhan. Perintah sabitan diketepikan dan kesemua wang denda yang telah dibayar dipulangkan kepada perayu.

Rayuan perayu dibenarkan.

Reported by Ashgar Ali Ali Mohamed